

# 台灣消費安全與產業發展之研究

壹、前言

貳、國際消費安全發展現況

參、台灣與美國消費安全召回制度比較

肆、業界與民間消保團體對當前消費安全機制之建議

伍、結論與建議

江福松、孫金華\*

## Abstract

On January 11, 1994, Taiwan's Consumer Protection Law (CPL) was promulgated and put into effect, to serve as the basic law for protecting consumer safety and interests. In compliance with the WTO's national treatment principle, consumer safety is interactive with industrial development and affects the development of the economy in Taiwan.

Based on the provisions for health and safety protection in the first sub-chapter of the CPL's Chapter II on consumer rights and interests, this study review of relevant domestic laws and regulations on consumer safety and the results of their implementation, investigates the recall strategies and approaches for protecting consumer safety in USA and EU and their impact on related aspects of consumers' social welfare and the industrial economy in Taiwan.

In order to enhance Taiwan's consumer protection laws and their enforcement mechanisms, this study suggests that the competent authorities set up a single window for consumer complaints and an integrated consumer safety incident reporting system first, based on the models adopted in USA and EU. The next step is to extensively establish rational and effective standard inspection procedures and traceability systems. Finally, the mid- to long-term goals are to help Taiwan's firms develop consumer safety oriented new products with high added value, and to build a complete consumer safety environment and mechanisms that incorporate government agencies, private consumer protection groups, consumers and businesses, so as to promote the upgrading and development of Taiwan's industry and protect the welfare and rights of consumers in Taiwan.

\* 作者依序為國立台灣海洋大學應用經濟研究所教授兼所長、教授。本文內容係作者觀點，不應引申為經建會觀點；若有任何謬誤，當屬筆者之責。



## 壹、前言

台灣於1994年1月11日公布施行「消費者保護法」，作為保障消費生活安全，提升國民消費生活品質的基本法；同年7月1日，行政院消費者保護委員會（消保會）成立，為研擬及審議消費者保護基本政策與監督其實施之機關。消保會秉持消費者保護的精神，積極協助消費者爭取其合理的權益，以及建立正確的消費者觀念與意識，因此國內消費者保護的精神與信念已不斷地建立與成長。然而，國內現行消費者人身健康及財產安全保障的相關法令，在法律規範與執行層面上仍有不盡周全之處，致使近年來國內消費安全問題時有所聞。

依據消保會（2006）申訴統計資料，2004年全國25個消費者服務中心受理申訴之消費案件為17,039件，2005年增加至24,632件，增加率達44.56%，2006年1~6月為14,234件，亦較前期（2005年7~12月）受理之12,449件增加1,786件。而民間消費者保護單位之消費者文教基金會（2006），在2001年至2005年接獲消費者申訴之案件數，平均每年約有8,000件；另外，衛生署（2006）針對食品衛生問題進行統計，2005年消費者向衛生機關申訴、陳情或檢舉案件數為2,303件，略低於2004年的2,344件。

此外，隨著國際間對於消費安全與消費者保障的日趨重視，為維護其國民消費安全及遵守世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）最惠國待遇及國民待遇原則，促使各國對國內市場消費安全標準的要求提升，進一步影響對國產及進口品的控管，此一趨勢將影響我國經濟需求與供給面的發展，進而顯示消費安全與產業發展的交互影響。隨著經貿全球化及市場國際化的腳步日趨加速，台灣自不能例外，必須早日面對消費安全與保護議題，探討可能對我國產業的衝擊，尤其對於人身健康消費安全有立即危險之議題，更是刻不容緩。

本文依消費者保護法「第二章：消費者權益」所規範「第一節：

健康與安全保障」，探討保護消費安全之策略與手段，及其對相關消費者社會福利與產業經濟層面的影響。首先，參考美國、歐盟及日本等國家的法規與作法，並與國內消費安全的相關法令與執行成效比較分析，探討其對當前產業發展的可能影響；其次，蒐集分析台灣近三年消費安全重要事件，追蹤重要案例之後續發展，以瞭解其對產業發展之衝擊；最後，考慮國內主、客觀條件，提出改善消費安全法令與執行機制的建議，並研擬短、中、長期因應機制與調整策略。

## 貳、國際消費安全發展現況

### 一、美國消費安全之推動作法

美國聯邦政府相關消費安全機構之分工架構，始於2003年12月5日美國布希總統為了提醒美國人民對於不安全、危險或是瑕疵產品的注意，要求所有聯邦機構簡化與公部門的聯繫，並增進機構間資訊的分享，以強化公共安全。因此，整合美國消費性產品安全委員會（Consumer Product Safety Commission, CPSC）、國家道路安全局（National Highway Traffic Safety Administration, NHTSA）、美國農業部（US Department of Agriculture, USDA）、食品暨藥物管理局（Food and Drug Administration, FDA）、國家海岸巡邏隊（U.S. Coast Guard, USCG）及環保署（Environmental Protection Agency, EPA）等6個與消費安全相關且具有不同管轄範圍之聯邦機構，建立單一入口網站www.recalls.gov，做為美國政府產品召回（recall，亦稱為回收，本文以召回一詞稱之）之one stop shop（Your Online Resource for Recalls, 2006）。

本文以下蒐集整理CPSC、USDA、FDA及NHTSA相關消費安全事件之召回成效，分別說明如下：

#### （一）CPSC

CPSC於1972年成立，為使消費者免於受到傷害或導致死亡之不



合理的風險，其管轄15,000種以上居家、運動、娛樂及學校使用等消費產品，依法（1）要求企業銷售之商品，具潛在危險時須主動通報；（2）命令召回；（3）建立召回規定；及（4）於企業違反規定時加重罰款，違者將面臨每事件最高加重至165萬美元的懲罰性罰款。每年約負責4,000件產品召回案例的監督管理，其中，由企業自發性檢測召回之案件約占總案件之90~95%，而其餘5~10%之案件，則由CPSC中25人編制組成之獨立實驗室進行檢測，即平均而言，CPSC每日約公告一件召回案件。

CPSC依據過去非食品類消費產品平均每年造成25,900人死亡，加上傷害及財產損失等事件，估計已耗費國家每年超過7千億美元的經費，占美國GDP（11.6675兆美元）的6%。美國人口約為25,642萬人，則每人每年因消費不安全產品所造成的損失約為2,730美元。

### （二）FDA

美國食品安全由農業部（USDA）及食品暨藥物管理局（FDA）共同負責。依據FDA於1997年至2005年公告召回之三等級風險程度<sup>1</sup>產品公告召回件數，第1級產品由1997年54件明顯增加至2004年185件，顯現食品暨藥物風險漸增之趨勢。

然而，2003年美國國家審計總署（Government Accountability Office, GAO, 2004）向國會提出對於USDA調查監督跨部會間保護消費者安全之效率報告中發現，指出USDA與FDA在食品召回計畫上的若干缺失，導致不安全的食品於市面上流通且被消費的風險提高。

### （三）USDA

1906年美國聯邦政府通過聯邦肉品檢驗法案，授權美國農業部食

<sup>1</sup> 產品依風險（hazard）程度可分為三個等級，第一級：會引起嚴重之健康不良影響或死亡，如食品含肉毒桿菌毒素、食品含未標示之過敏原；第二級：可能引起暫時性或可回復性之健康不良影響；第三級：不會引起健康不良影響，如零售食品標示缺失。第一至第三級召回均公布於FDA安全警示系統之網站，第一級並發布新聞。

品安全與檢驗局（Food Safety and Inspection Service, FSIS），負責肉類、家禽及蛋類產品之檢驗及管理。根據Skees, Botts and Zeuli（2001）和Buzby et al.（1996）年的分析，每年因食物中毒所造成的損失大約為29億至67億美元之間，另依Mead et al.（1999）的分析，每年食物中毒約造成7,600萬人生病及5,000人死亡。此外，從USDA統計資料，2003年美國肉類及家禽類召回數量已達3,600萬磅，較1988年600萬磅，增加5倍之多。

2003年USDA三等級風險程度之產品召回的成效，分別為7%、4%及7%，2004年各類別風險程度之產品召回的成效分別提升至60%、54%及118%，可見USDA受GAO糾正後，加強廠商自願性召回產品之意願。

#### （四）NHTSA

依據NHTSA所屬Office of Defects Inspection（ODI）統計資料，2000年至2005年間美國登記的車輛數為23,000萬輛，2005年約有44,000件申訴案件、1,800萬輛召回車輛，占總登記車輛之8%。其中，受ODI影響之自願性召回車輛約有1,000萬輛，約占總召回車輛之55%，可見ODI召回指示為引導汽車製造商主動召回之推手。

上述單位皆認定當消安事件有發生跡象之第一時間，往往不一定能在有限的時間內獲得絕對的證據。因此，幾乎皆不以強制性手段處理瑕疵產品及其召回，主要基於保護消費安全及給予產業充分溝通的機會，實行以下機制兼顧消費安全與廠商權益：

- 1.主動通知廠商並共同商討如何對社會大眾發布新聞稿，及後續正式通知信函等避免造成消費大眾恐慌。即使CSPC及NHTSA為具強制召回職權之單位，實際採取產品召回時，仍皆於事件發生的第一時間與廠商溝通合作，使其能以自願性召回的方式進行。
- 2.強調由廠商自主性的擔負其企業責任，為保護消費者較有效率的決策，自願性召回不但可維護其商譽，亦可減少因訴訟



所需負擔的額外成本。若廠商未善盡召回之責，依法則可根據官方通知信函，之後若判有罪時，則負有等同賠償所有消費者之責。

3. 廠商自願性召回的行動須根據相關召回指引進行，依召回計畫書定期向當地主管機關提出召回進度報告。就USDA及FDA特別是對於貨架上保存期間較短之食品而言，廠商若能主動提供產品配銷通路與政府配合，進行自願性產品召回，能避免政府單位無法掌握配銷通路導致召回不全的風險，提高不安全產品召回之效率，政府單位則可依廠商所提出召回計畫書監管其召回的情形，以保障消費安全，進而大幅降低產品召回之社會成本。

## 二、歐盟消費安全之推動作法

歐盟對於產品安全有嚴密的把關，過去幾年歐盟委員會已經訂定食品與其他產品安全、消費者權利及人民健康保護的相關法律，而現由歐盟健康暨消費者保護總理事會（European Commission's Health and Consumer Protection Directorate-General, DG SANCO）持續更新，並確認在歐盟的各國貿易商、製造商及食品生產者皆能遵守相關規定。若某項產品在歐洲市場造成消費者一連串健康及安全上的危險，需立即透過食品與飼料快速警示系統（Rapid Alert System for Food and Feed, RASFF）及非食品類的快速警示系統（Rapid Alert System for non-food consumer products, RAPEX），進一步傳送相關資訊予其他會員國以排除風險（European Commission, 2005）。

### （一）食品與飼料快速警示系統（RASFF）

RASFF自1979年開始運作，當時僅做為一般食品法（General Food Law）的刊物，但自2002年迄今，每年對於危害健康的食品與飼料皆有詳細的報導。2003年5月，委員會並於DG SANCO網站發布



關於通報資訊的週報。

1999年至2005年RASFF系統所接收通報的件數，呈現逐年遽增的趨勢，2005年已從1999年698件增加至6,897件，增加近10倍。2005年總原始通報件數為3,158件，其中警示通報有956件、資訊通報有2,202件。

#### （二）非食品類的快速警示系統（RAPEX）

RAPEX的法律依據是一般產品安全指令（General Product Safety Directive, GPSD）。此系統旨在確保歐盟各國及委員會間的資訊能快速交換，以預防及限制對消費者健康及安全引發重大危害之產品的銷售及使用。2004年1月，GPSD修訂後新法，通報案件相應由2004年468件倍增至2005年847件（European Commission, 2005）。

2005年，依據GPSD第12條通報的國家，以匈牙利（122件）和德國（106件）最多；通報產品種類以電子用品（238件）及玩具（171件）最多；風險造成原因以觸電（249件）及傷害風險（227件）最多；產品來源國以中國大陸（346件）最多。建議與這些國家市場監督單位及海關相關單位建立良好的合作關係。

歐盟除建立上述二項快速警示系統外，為應付日漸增加的廢電子電機廢棄物，減輕掩埋場及焚化爐的負擔，防止廢電子電機廢棄物中有害物質進入環境，依據EU Treaty Article 175制定之「廢電子電機設備指令」（Directive on the Waste Electronics and Electrical Equipment, WEEE），據以防止電機與電子設備廢物的產生、促進廢舊物品的再利用、召回及其他形式的二手物件取回，於2003年1月27日通過並於2005年8月13日率先實施。

據歐盟估計，1998年約有600萬噸WEEE產出（約占都市廢棄物之4%），現今每年呈現3~5%的成長。目前WEEE的成長量約為都市廢棄物數量的3倍以上，廢電子電機廢棄物約占歐盟都市垃圾的4%。根據統計，歐盟有90%的WEEE採取掩埋、焚化，或未經任何處理即進行召回，因此垃圾中的有害物質，多數來自於WEEE。WEEE若採



焚化處理，每年排放36公噸汞及16公噸鎘等重金屬，而WEEE所含的溴化物阻燃劑，在600°C到800°C的低溫燃燒下，透過銅作為催化劑，會產生毒性極強的戴奧辛（PCDDs）及蕈喃（PCDFs），對環境危害及影響極大。

鑑於未能杜絕電子廢棄物的輸出入，歐盟為減少召回過程的污染，亦提出危害物質禁用指令（RoHS），於2006年7月1日起限制鉛、汞、鎘、六價鉻、聚溴二苯醚（PBDE）及聚溴聯苯（PBB）等6種化學物質於電子電機產品內的含量。

歐盟環保指令對台灣出口電子產業造成莫大的影響，經濟部自2003年起擬訂積極輔導方案，因應國際市場的要求標準，但國內環保單位對國內市場消費安全之標準，尚未與國際標準同步，可能使得較無國際競爭力之電子產業廠商以國內市場為導向，長期而言不利於國人環保安全及全面促進產業發展之推力。

### 三、台灣消費安全通報及申訴體系

各國對於消費問題的注重與演進，始於第二次世界大戰（1939～1945年）之後，美國甘迺迪總統於1962年向國會提出「有關保護消費者利益的特別咨文」，闡明所謂消費者具有要求安全、被告知、選擇及意見受聽取等四大權利；日本亦於1968年制定「消費者保護基本法」，皆先於我國約30年。

行政院消保會雖然是我國研擬及審議消費者保護基本政策與監督其實施之機關，但不是消保法第6條所稱之主管機關，因此並不直接負責實際執行，相關之消保措施、方案，均賴中央目的事業主管機關、市政府及縣（市）政府負責推動。但我國各部會權限劃分不似歐美國家如此明確，因此常會出現各部會間權責認定事件。如在2002年11月中旬起，陸續爆發飲假酒致死事件，造成全台恐慌。因衛生署、財政部、國稅局等單位皆有責任管轄，不易確認後續監督，因此由消



保會負責協調指定新興或分工不明之消費者保護主管機關。

消費者為滿足生活所需，所購買、使用商品或服務的行為，都屬於消費範疇，但若為了營業或牟利等動機（例如出租、轉售賺錢或其他營利）而購買的商品或服務，即不屬於消保服務的範圍。只要在消費過程中，發生爭議或糾紛，都可以透過申訴管道，爭取合理的權益。消費者申訴的管道，可直接先向商家申訴要求解決，如果不能獲得合理的解決，可以向消保單位請求協助。依消保法42條規定，各縣（市）政府目前均設有消費者服務中心，辦理消費者之諮詢服務、教育宣導，申訴等事項，是我國最基層之消保行政機關；並依消費者保護法第43條及第44條之規定，經由申訴及爭議調解方式請求救濟。另外，2004年7月1日各直轄市、縣（市）正式啟用線上申訴制度。

2005年7月至12月消費爭議申訴、調解案件之類型，以運輸通訊類居冠、其次依序為購屋類、金融保險類、育樂類<sup>2</sup>，原因可能是消費爭議金額較高及案情較為複雜。但就上述消費者申訴案例，並未以消費者健康或生命安全或財產安全之議題為區隔方式，因此無法依上述分類而論定為相關消費安全議題。

由美歐等國的經驗可發現，除其皆藉由建構消費商品事故申訴蒐集系統外，並主動蒐集全國事故資訊；其次分析通報資訊，觀察商品之風險性，據以進行包括標準、檢驗、市場監督及商品召回等相關活動。

我國消費者服務中心及消基會等機構，雖有完善的申訴系統，惟目前各目的事業主管機關有關消費者申訴及事故通報資訊，尚未整合為單一入口有系統的運用，尤其無法集中資源，針對發生頻率高或造成個別消費者嚴重傷害之產品展開因應行動。

<sup>2</sup> 運輸通訊類為行動電話之維修及費率、旅客運送之消費糾紛；金融保險類為信用卡之相關消費爭議、預付型商品（服務）之消費紛爭、保險理賠爭議；購屋類為仲介購屋糾紛、定金退還爭議、施工品質不良；育樂類為電腦及學習教材之消費糾紛等。



表1 美國與台灣召回制度比較表

| 美國  | 台灣   |
|---|--|
| 主管機關及相關召回規定   | 主管機關及相關召回規定  |
| <p>一、FDA</p> <p>1.根據美國聯邦法律標題21「食品與藥物」的規定：</p> <p>(1) 廠商須擬定初步召回計畫，包括召回策略、評估效率、召回分類。</p> <p>(2) 建立召回之通訊設施，並迅速通知受直接影響之客戶。</p> <p>(3) 在大眾媒體上公開訊息，通知所有消費者防止誤食，並公布召回情況。</p> <p>(4) 必須定期對FDA回報召回進度。</p> <p>2.FDA指導企業產品的召回，包含搬遷或改進。</p> <p>3.自願性召回（包含企業自發性及FDA要求的召回）。</p> | <p>一、行政院衛生署</p> <p>1.食品衛生管理法，主要規定食品（包括食品添加物）之包裝，標示等產品資訊，並對食品檢驗抽查提出一定標準（由藥物食品檢驗局，食品衛生處提供）所有不符規定或問題產品，由中央機關及縣市主管機關強力管制，但對於問題產品召回<sup>3</sup>只有規定，沒有一定的程序計畫來加以執行。</p> <p>2.健康食品管理法，規定健康食品不合規定者，由廠商自行召回且規定召回期限，沒有完整規範召回執行程序。</p> <p>3.食品召回指引，對民眾之飲食安全發生或可能發生危害或其品質不符規定時之廠商召回行動，將召回分為三個等級及三個層面，規定當召回狀況發生時，廠商應建立適當之編組，建立確實完整之產銷記錄及制定召回計畫書，定期向當地衛生主管機關提出召回進度報告。</p> |
| <p>二、USDA</p> <p>根據美國聯邦法律標題7「農業」的規定，其召回規定同標題21「食品與藥物」的規定，由FSIS公告，FDA執行，並由USDA負責監督召回情形。</p>  | <p>二、行政院農業委員會</p> <p>1.優良農產品證明標章使用須知：CAS標章使用者廠（場）若因重大違規事項應立即將印有CAS標章之市售產品予以召回。如有違反，得依法追究CAS標章使用者廠（場）違反商標法及相關法令責任，並透過大眾傳播媒體公告。</p> <p>2.農產品生產及驗證管理法草案：針對田間及集貨場之農產品、產地養殖池及港口之漁產品、畜牧場及屠宰場內之畜禽產品，於上市前之生產過程進行管理，並就上市後農產品標章認（驗）證、產銷履歷、特定地點販賣之農產品標示等進行規範。</p>   |

<sup>3</sup> 食品衛生管理法條文使用回收一詞。

|  |   |
|--|---|
| <p>三、CPSC<br/>消費產品安全法案規章（Consumer Product Safety Act Regulations）為根據美國聯邦法律 title 15：Commerce and Trade, Chapter 47—Consumer Product Safety, 條款為2051~2084，其中2053為Consumer Product Safety Commission（CPSC）的成立法源依據，消費者安全法案規章為CPSC產品召回之規定準則。</p> | <p>三、消費者保護委員會<br/>消費者保護法：企業經營者於有事實足認其提供之商品或服務，危害消費者安全與健康之虞時，應即召回該批商品或停止其服務。直轄市或縣（市）政府對於企業經營者提供之商品或服務，認為確有損害消費者生命、身體、健康或財產者，命令限期改善、召回或銷燬，必要時並得命企業經營者立即停止該商品之設計、生產、製造、加工、輸入、經銷或服務之提供，或採取其他必要措施。</p> |
| <p>四、NHTSA<br/>根據美國聯邦法律title 49: Transportation Chapter 301及相關的聯邦規章制定Safety Recall Compendium—A Guide for the Reporting, Notification, and Remedy of Motor Vehicle and Motor Vehicle Equipment</p>   | <p>四、交通部及環保署<br/>1. 汽車安全性調查及召回改正監督管理辦法第十八條：製造廠、進口商或進口人實施汽車安全性召回改正，應於公告及通知書之內容明顯處，以顯著字體註明「安全性召回改正」之文字，並應至少載明召回改正之相關內容。<br/>2. 以消保法及公路法做為處罰依據。</p>  |

### 參、台灣與美國消費安全召回制度比較

當消費者安全受到威脅時，完善的召回制度為損害控制的最後一道防線，表1針對食品、非食品及汽車三類產品，比較美國<sup>4</sup>與台灣消費安全召回制度的具體法令與現行措施。

#### （一）食品類召回制度

美國聯邦食品藥品及化妝品法（FFDCA）並未全面性授權FDA責令（order）廠商進行產品召回之權限，惟當醫療器材、人體組織產品及嬰兒配方奶粉等危害人體健康時，則FFDCA賦予FDA特定權責執行召回，並主導召回同批次產品的數量及範圍。

美國規範食品類之主管機關，為食品暨藥物管理局（FDA）和美

<sup>4</sup> 相關美國及歐盟回收程序之範本說明及比較，則請參閱江福松、孫金華（2006）。



國農業部（USDA）。FDA網站公布歷年所有的召回報告，公布頻率每週一次，雖然近60天之警訊主要針對較重大的案情，通常屬第一級召回，即時之安全警示系統提供最新的所有訊息，而召回報告發布較慢，卻包括後續調查及行政處理情形。每一案例之召回報告內容包括產品名稱與召回案號、批號、公司或工廠、原因、數量及配銷地區等六項資訊。

而台灣衛生署於2000年1月14日公告之「食品召回指引」，明確規範食品召回的規定，主要是參考美國聯邦法律標題21「食品與藥物」第7部分「強制政策」而制定，對民眾之飲食安全發生或可能發生危害或其品質不符規定時之廠商召回行動，規定當召回狀況發生時，廠商應建立適當之編組，建立確實完整之產銷記錄及制定召回計畫書，定期向當地衛生主管機關提出召回進度報告，若不依規定召回者，則可依「食品衛生管理法」予以處罰。

此外，農委會於1995年7月20日公告「CAS優良食品標誌作業須知」、1996年公告「優良農產品證明標章使用須知」、及2007年1月5日甫通之「農產品生產及驗證管理法」罰則規定，主管機關依本法規定，命農產品經營業者針對其特定農產品辦理改善、召回、銷毀或其他適當處置，違反者將處以10~100萬元不等的罰款。

## （二）非食品類召回制度

針對非食品部分，台灣主要是以消費者保護法規範召回機制，卻沒有強力執行的一套規劃及召回程序的管理辦法，以致無法徹底落實瑕疵產品召回。但美國採取細分類方式，各項產品有不同的召回規範，例如在機動車部分，由美國國家道路安全局管理，在Motor Vehicle Safety規範機動車召回之範圍及程序。

## （三）車輛相關法規

根據美國聯邦法律建構之車輛召回指引，其目的是為不熟悉召回程序的製造商及對已熟悉召回程序的製造商，重複申訴其執行安全召

回的立場。

台灣的相關法規，如「汽車安全性調查及召回改正監督管理辦法」第18條規定，汽車、車身製造廠及汽車進口商、進口人辦理汽車安全性召回改正，應於公告及通知書內容之明顯處，以顯著字體註明「安全性召回改正」等文字，以及應至少載明召回改正之相關內容。為使台灣消費者隨時瞭解我國及國外車輛瑕疵召回之資訊，交通部於2005年6月委託財團法人車輛研究測試中心辦理車輛召回改正作業，並建立「車輛安全資訊網」，供消費者查詢世界各車廠之瑕疵車輛召回資訊。

參考美國相關法規政策及事後完整報告召回成效，台灣於訂定相關召回法規時，應強化廠商自主性召回的誘因，以達到產品召回之實質成效。

#### 肆、業界與民間消保團體對當前消費安全機制之建議

參照歐美等先進國家在消費安全上的努力，如其資訊回報系統之瑕疵產品資訊蒐集、資料分析及完善的檢驗與召回體制，使其能在發現消費安全問題的同時，亦能在最短的時間內解決問題，以提高消費者在產品消費上的安全。

本文收集台灣近三年來消費安全重要事件，資訊來源分別為行政院消費者保護委員會（2006）、行政院衛生署（2006）、消費者文教基金會（2006）、其他民間消費者保護團體及社會新聞，並依其相關問題分類提出建議如表2，進行案例分析以瞭解其對產業發展之衝擊，並於2006年11月22日舉行「消費安全行政體系與民間組織的運作規範及其影響」與「平衡消費安全與產業發展，通報體系與產品召回」等議題之專家學者座談會，進行相關議題討論。

茲就業界與民間消費團體對當前消費安全機制提出的建議，彙整如下：



表2 近三年影響消費者權益之國內消費安全重要案例分析與建議

| 重要案例   | 消費者權益問題分析                                      | 改進建議  |
|--|--|---|
| 2004年5月有機蔬菜農藥殘留<br>2005年8月真假蜂蜜<br>2006年2月生魚片添加一氧化碳 | 無相關檢驗標準或程序。<br>民間消保團體與政府各自的事業主管機關缺乏協商機制。       | 應盡速訂定相關消費安全國家標準。政府消保相關單位須定期與民間消保團體協商溝通釐清爭議。   |
| 2004年11月茶葉農藥殘留<br>2005年9月石斑魚檢出孔雀綠                  | 不得使用之農藥殘留及其管理問題。                               | 事業目的主管機關須實施生產履歷及認證制度，主動提供社會大眾產品下架召回等後續處理情況之報告，以避免消費者恐慌。                             |
| 2005年5月千面人下毒                                       | 責任歸屬不明，且後續處理情形未公開透明化。                          | 經銷商與製造商負起連帶責任。相關主管機關應將後續召回成效對外公佈。   |
| 2006年5月磁性積木組合玩具<br>2006年9月美國毒菠菜                    | 對國際消費安全資訊通報系統之資訊的更新缺乏效率。台灣缺乏進口食品之標準檢驗流程。       | 參考美國單一通報窗口模式，即時分析資訊。建立專責單位負責蒐集國際消費安全資訊以降低資訊取得之時間落差。                                 |
| 2006年10月海外渡假村會員卡糾紛                                 | 消費者對於公平交易法相關規範不熟悉，致此類糾紛頻傳。                     | 除訂定相關法規外，亦須加強對消費者的宣導及教育，並設立諮詢單位。  |
| 2006年11月健身房（體適能中心）定型化契約消費糾紛                        | 定型化契約範本雖有明確規範體適能中心定型化契約之內容，但只供業者及消費者參考，並無法律效力。 | 定型化契約應記載及不得記載事項通過後，只要係屬提供健身房服務之業者違反前項公告之定型化契約，其定型化契約條款無效。企業經營者使用定型化契約者，主管機關得隨時派員查核。 |
| 2003~2006年台灣地區瑕疵車輛召回                               | 召回改正大多由政府責令車商執行，但未要求車商通報分析事故。                  | 建立自願性召回改正機制及相關配套措施。   |

資料來源：

- 1.台北中華民國消費者文教基金會檢驗委員會，2003~2005，消費者報導，第273~296期。
- 2.中華民國行政院消費者保護委員會，<http://www.cpc.gov.tw/>。
- 3.中華民國行政院衛生署食品資訊網，[http://food.doh.gov.tw/chinese/focus/focus\\_3-1.htm](http://food.doh.gov.tw/chinese/focus/focus_3-1.htm)。
- 4.財團法人車輛研究測試中心車輛安全資訊網，<http://www.car-safety.org.tw/>。
- 5.江福松、孫金華，2006，消費安全與產業發展，行政院經濟建設委員會研究計畫。



## 一、短期策略：建立申訴通報及資訊傳遞系統

- (一) 建立消費者單一申訴窗口召回入口網站。
- (二) 建立各事業主管單位消費安全事故通報體系，及訓練專業人員。
- (三) 加強政府單位及民間組織的協商機制於發生消費安全問題時迅速啟動資訊整合對外發布訊息，避免消費者恐慌。

我國消保會雖然每個月會召開委員會議，就其所關心的議題，邀請消保會委員、各中央主管機關出席，以做各項議題的檢討。然而隨著時代的進步，許多安全的問題須有專業的判斷及檢驗標準的建立，是否每個月所召開的委員會議，能符合這些全面性的需求？因此，應考量歐盟經驗，加強政府相關單位及民間組織的協商，使其所獲得的資訊能夠整合，並且透過這樣的協商機制，能盡速建立後續的處理方式，並且有系統的將檢驗標準、通報、召回及認證等相關制度建立起來。

除建立消費者申訴之專責窗口外，有必要建構蒐集消費安全事故之通報體系，例如美國CPSC每日固定蒐集全美100家醫院急診室意外事件類別及原因；疾病管制局則負責分析通報病例。因此2006年9月大腸桿菌事件造成全美3人死亡、將近200人生病，經分析比對醫院通報資訊，在最短時間內合理懷疑病因來源是菠菜，立即禁止該項產品的販售及實施召回，可知消費安全資訊通報系統的重要性。

然而，我國管轄機關的劃分不似歐美國家如此明確，因此消費者發現產品瑕疵及問題時，往往只向消基會或各地消保官申訴，但若申訴資料無法有系統的整理分析，容易錯失在第一時間發現問題而延誤後續相關的處理。此外，我國雖訂有相關產品之召回指引，但缺乏明確的流程及可供參考之相關表格，業者往往無所依循，而使得政府無法掌握業者真正的召回情形，使得召回無法徹底執行。又我國食品召



回指引及相關管理辦法，雖有提及召回程序與罰則，但未能如美國FDA與FSIS每週皆在網站上公告產品召回報告，供消費者瞭解產品的問題及其召回情形，因此建議我國地方與中央衛生主管機關能徹底落實召回制度，並將產品召回完成報告上網公告。

## 二、中期策略：建立與更新檢驗標準

台灣在商品召回部分，目前「消費者保護法」及「商品檢驗法」均設有規定。然而企業經營者若未善盡召回商品之義務，並無任何行政制裁，似乎意指該商品對消費者確實造成損害時，由消費者提起民事訴訟向業者求償，且民事訴訟求償風險之大小及法院實務允准消費者求償額度之高低，才會影響企業經營者之召回意願。又相較於「消費者保護法」而言，「商品檢驗法」所適用的範圍較為狹窄，僅適用於被指定公告為應施檢驗之特定商品。

依「商品檢驗法」第63條第1項規定，報驗義務人有違反該法第59至62條之任一情形時，主管機關得命令停止輸出入、生產、製造、陳列或銷售。報驗義務人若不遵守上述規定，主管機關應通知報驗義務人召回或銷燬該商品，報驗義務人違反召回或銷燬商品義務時，主管機關得按次連續罰鍰。由表3可知，「商品檢驗法」課予企業召回商品義務，是基於應施檢驗之商品未符檢驗規定，或報驗義務人違反「商品檢驗法」。但若涉及無須被報驗之商品，或應施檢驗之商品符合檢驗規定，或負責報驗義務之企業未有違反「商品檢驗法」，縱該商品損害消費者生命身體健康或有重大損害之虞，亦不能援用「商品檢驗法」，命令企業召回商品。

目前國內尚有諸多產品缺乏檢驗標準，如2005年8月真假蜂蜜事件發生時，尚無相關真假蜂蜜的檢驗標準，使得合成蜜充斥，不僅攻佔大賣場，近來甚至直接到產地與蜂農競爭，嚴重威脅蜂農生存。業者曾向農委會反映，但由於合成蜜屬於商品，非農政單位管轄也無權

表3 消費者保護法與商品檢驗法之比較

| 比較項目              | 商品檢驗法   | 消費者保護法   |
|-------------------|---|--|
| 立法目的              | 促使商品安全、保護消費者權益。重在對企業之行政管理與監督，本質上屬市場監督。                              | 保護消費者權益，促進國民消費生活安全，提升國民消費生活品質。除行政監督外，亦課以業者自律之義務。   |
| 適用範圍              | 將規範重心置於商品上市前的市場監督，並設有應施檢驗商品之規定。                                     | 規範所有商品，以商品流通進入市場之後為管理焦點。   |
| 主管機關              | 經濟部   | 在中央為各目的事業主管機關，在直轄市為直轄市政府，在縣市為縣市政府。   |
| 商品安全性指標           | 應施檢驗商品是否符合標準檢驗局公告的檢驗標準或報驗義務人是否違反商品檢驗法。                              | 商品是否符合流通進入市場當時之科技或專業水準。  |
| 召回商品之要件           | 針對企業違反商品檢驗法且不遵守該法之規定，經濟部得命其採取必要更正措施或召回、銷燬商品。                        | 以商品確有危害消費者生命、身體、健康或確有損害之虞。   |
| 命令召回商品之方式         | 公權力介入   | 由主管機關命令召回或由企業自願召回。   |
| 業者拒絕履行召回商品義務之法律效果 | 主管機關命限期召回或銷燬商品，報驗義務人屆期不召回或銷燬商品者，主管機關得處以罰鍰並得扣留、沒入、銷燬該流入市場之商品或採取必要措施。 | 並無明文規定允許主管機關得處以罰鍰並得扣留、沒入、銷燬該流入市場之商品。但在第三十七條及三十八條採與地方與中央主管機關於情況危急時，得在大眾傳播媒體公告企業經營者之名稱、地址、商品、服務，或為其他必要之處置。 |

取締，應由衛生單位處理。但衛生單位僅檢驗有無違法添加物及農藥殘留，合成蜜本由果糖加工，即無農藥殘留、使用抗生素等問題，造成「怎麼抽驗都合格」之情事。因此，合成蜜標示不實影響消費者及蜂農權益，成了管理上的灰色地帶。



有鑑於此，相關單位應盡速訂定尚在模糊地帶產品的相關檢驗標準，以利業者遵循，並提供消費者一個安全的消費環境。

### 三、長期策略：推動自願召回機制

- (一) 召回在國內未普遍的原因其一是主管機關未善用其職權；其二是產品責任訴訟並不普遍，無法對業者形成壓力；另外，召回經驗不足、消費者對召回行為缺乏正面評價等也是業者不願實施召回的原因。
- (二) 現今司法環境欠缺壓力與誘因，能讓此自願召回產品之義務發生任何約束力。

雖然「消費者保護法」中產品召回規定之設計，一方面可提供企業主動、自願召回產品的法律基礎；另一方面，亦賦予主管機關命令業者限期召回之職權，明定若企業提供之商品，認其有危害消費者安全與健康之事實證據時，有主動、自願召回產品的義務。為提高廠商自願召回產品意願，有必要在法律體制內建立標準流程，俾在最短時間內主動將問題產品從市場及消費者手中召回，確保消費安全。

- (三) 業者在商品召回義務認知上的不足，依業者的想法，商品必須有缺陷，且應有公正鑑定機構確認其產品缺陷是事故主因，才構成其願意召回的要件（左峻德，2003）。但從國外經驗來看，自願召回是業者履行其產品責任的手段之一；亦即當業者由各項內部申訴、檢驗資訊，發現產品有危害消費者之虞，或已發生重大事故且可能擴大影響範圍時，業者應自行判斷是否採取召回行動，以改善產品安全性與確保消費者安全。否則當消費者因產品導致傷害，業者在產品責任制度下，可能須付出包括賠償金及商譽損失之重大代價，故業者是否進行商品召回，應該從公司永續經營的角度做多重考量，鑑定結果僅為參考依據之一。

(四) 藉由溝通與宣導及加強經銷商連帶賠償責任，以增加業者自願召回缺陷產品意願。調查與鑑定程序往往曠日費時，消費者易暴露於受害的風險中。然而，召回所需人力、費用及時間，對業者而言是項極為沈重的負擔。

依據中小企業<sup>5</sup> 白皮書統計資料，2005年台灣中小企業家數為1,226,095家、銷售額為10,000,220百萬元，分別占2005年台灣企業家數及銷售額之97.80%及29.46%，我國產業結構顯而易見和歐美國家有極大的差異。因此，在制定本國消保措施時因加以考慮台灣特殊的產業結構而加以調整。

依據消費者保護法第7條及第8條規定，從事經銷的企業經營者，對於商品或服務所產生的損害，與設計、生產、製造商品或提供服務的企業經營者應負連帶賠償責任。因此，責任分攤機制可加強消費者面對消費商品或服務所產生的損害時，可向第一線經銷的大賣場業者要求退換，加強經銷業者與設計、生產、製造商品或提供服務的中小企業經營者，共同分擔消費安全之責任，避免大賣場充斥影響消費安全之產品，卻迴避連帶責任。

我國產業結構有98%為中小型企業，是否有足夠的人力、財力及履行產品責任的觀念，是其願否自願召回其產品的主要依據。否則，可能一次的召回，就使得企業遭受重大的損失甚至面臨倒閉的危機。因此，建議政府相關單位應時常與業者溝通與宣導，缺陷產品召回不是等政府發現問題而要求業者實施，此時業者才被動的召回其所生產的產品，而是業者應以其產業永續經營為考量而積極的正視此問題。

此外，建議業者可藉由投保產品召回保險以分散風險。目前台灣產險業者提供與產品消費安全相關之保險項目，主要可分為「產品責

---

<sup>5</sup> 依據台灣中小企業認定標準，中小企業係指依法辦理公司登記或商業登記，實收資額在新台幣8千萬元以下或前一年營業額在1億元以下，經常僱用員工數未滿200人或50人者。



任險<sup>6</sup>（Product Liability Insurance）」、「產品召回保險<sup>7</sup>（Recall Insurance）」及「產品污染及故意破壞綜合保險<sup>8</sup>（Contaminated Products Insurance）」等三類。

1979年5月，財政部於核准產險業者開辦產品責任險，類似後備保障，企業透過投保方式，由保險公司共同分擔企業因「產品本身瑕疵」所可能造成的風險。2000年9月，核准產險業者開辦「產品召回保險」及「產品污染及故意破壞綜合保險」，這兩種保險項目，具填補現行產品責任險僅保障消費者權益，但無法賠償廠商財物損失之不足的功能。產品召回保險除了分散風險外，保險公司還有專門的顧問團幫忙處理所有召回過程可能面臨的問題，包括給予企業主召回比例的建議，待產品召回告一段落後，公關顧問將幫企業重新塑造社會形象。

但由於產品召回保險被認定風險過大，保險公司對故意行為、無法控制的風險，設計保單的興致較缺，加上再保市場承保的意願低、企業主缺乏這方面的意識，全球僅有不到五家保險公司銷售「產品召回保險」。由於產品召回保險保費高且計算方式複雜，除按企業產品類別、生產管理分級外，尚考量企業之年營業額、每日、每月、每年最大出貨量，以及是否能完整檢具其他相關文件資料等，方能決定各企業投保所需支付之金額。因此，台灣召回保險市場出現尋問者眾、投保者寡的情形，且購買該保單之企業多係以外銷日本、歐洲市場為導向之出口商。

---

<sup>6</sup> 係指企業因其所生產、出售或分配之產品有瑕疵，而造成使用或操作該產品之消費者受到人身傷害或財物損失時，所應擔負之法律責任。

<sup>7</sup> 承保有缺陷的被保險產品由於已經導致或可能導致他人人身傷害或財產損失而必須召回所產生的召回成本及重置費用。

<sup>8</sup> 產品污染及故意破壞綜合保險雖亦有產品召回費用的賠償，但僅限於產品因意外污染或遭人故意破壞、勒贖的情形。



## 伍、結論與建議

消費安全的維護，有賴政府將有限的資源優先集中在可能傷害消費者生命及財產安全產品的監督，但因目前無相關統計資訊可供參考的情況下，各檢驗單位僅能憑片段之申訴及檢舉資訊，判斷監督重點或進行市場購樣檢驗，難以將市場監督效益發揮到最大。

雖然法令規定，產品標示不符合規定或檢驗不合格，主管單位得命令其停止輸出入、生產、製造、陳列或銷售。產品已流入市場者，應令業者限期改善、召回或銷燬。產品標示不符合規定問題尚小，能立即要求業者改善。但產品抽檢需耗費許多時間，特別在食品方面，往往抽檢報告出來時食品早已下肚，因此檢驗時效成為市場監督的一大難題。因此，建議透過資訊通報系統的資訊蒐集與分析，盡速釐清問題的來源；並做照先進國家作法，包括：編製商品召回指導手冊，明確規定召回標準作業程序以利業者遵行；積極引導業者實施自願召回等。

如何兼顧產業發展及消費安全，除加速瑕疵產品通報系統的建立，有效率的發揮市場監督的效能外，業者方面也應積極配合，在產品的製造過程中嚴格把關，並建立一套企業內部事故與申訴資訊蒐集及通報體制，從平常匯集的資訊中發現產品的問題，一旦有所發現即應展開應對行動。

隨著科技的進步，資訊的流通愈來愈快速，消費者往往能從報章雜誌、新聞媒體及網路得到相關消費產品的資訊，然而這些資訊的正確與否有時仍有待商榷，錯誤的資訊往往誤導消費者長達半年以上。如2005年8月消基會公布目前假蜂蜜充斥市面的消息，立即引發社會大眾的關切，之後相關新聞媒體及報章雜誌，即教導消費者辨別真假蜂蜜的方法皆具爭議性，缺乏專業權責單位出面澄清。而且消費者大多沒有能力辨別這些資訊的正確性，任由似是而非的資訊在報章媒體



及網路上流傳。這些皆亟待政府各事業主管機關提出專業解釋，導正消費者資訊，維護合法廠商權益，並避免消費者無謂的恐慌，影響消費權益。

綜上所述，不論是食品或非食品類產品，消費安全問題涉及層面廣泛，據本文分別對政府、民間消保團體、消費者及產業相關業者等提出以下建議：

### 一、對政府部門的建議

- (一) 盡速訂定與更新國家檢驗標準與程序。
- (二) 由行政院消保會統籌，定期地與政府其他各部門、民間消保團體及專家學者協商，加強資訊的流通與整合，使政府與民間消保體系的運作方式一致，以便盡速釐清問題來源，建立後續處理方式。
- (三) 訂定生產履歷或認證制度以提高控管品質，透過生產履歷制度追蹤產品，從生產、處理加工至流通販售整個過程的各階段，以利迅速追查原因，掌握產品行蹤，迅速及正確的召回產品，並明確釐清各階段業者的責任範圍；又產品的認證制度可以提高產品品質及消費安全。
- (四) 建立單一通報窗口，使消費者在發現其所消費之產品有瑕疵時，有一個確切的通報管道，後續並應建立醫院、業者、相關消費者保護機構、媒體及報章雜誌等通報體制，提高消費者安全事件的處理效率。
- (五) 建立專責部門負責蒐集國外產品消費安全資訊，期能和國外資訊同步，降低危險產品在國內所造成的損害。
- (六) 明確訂定各產品之主管機關，並公開瑕疵產品的後續處理情形。
- (七) 擬訂相關配套措施，包括：增加業者自願召回缺陷產品的

意願，鼓勵業者投保產品召回保險；編製商品召回標準指導手冊作業程序；對於廠商自願性召回行動的監管，依風險等級設定召回有效性的查驗標準，以利業者遵行。

- (八) 建立消費者使用產品及操作上有正確的認知。除透過網站定期舉辦相關的活動以提高點閱率，並且能透過消費者平時較能接觸到之媒體而加以宣導，如公車車身廣告、捷運及公車電視的宣傳，以達到最佳的效果。

## 二、對民間消保團體的建議

消保會組織架構甚為精簡，往往無法監督民間消保團體之運作及有效回應消費者疑慮，民間消保團體常須擔負許多的責任，亦容易引發許多問題，因此建議民間消保團體應：

- (一) 建立與政府良好的合作關係。
- (二) 訂定相關法規，促使業者定期提供其產品供消保團體檢驗，以提升其抽驗之可信度。
- (三) 檢驗結果發布前應做再次的確認，避免因檢驗有誤而造成業者損失及消費者的恐慌。

## 三、對消費者的建議

- (一) 建立消費者的相對義務與責任觀念，過去許多消費安全事件往往是產品使用不當或消費者缺乏應有的注意而造成的，例如：有些玩具禁止三歲以下幼兒使用的標示；蜂蜜八個月以下幼兒不可生飲的標示。若消費者忽略了這些細節，就很容易發生消費安全事件，因此消費者應詳細閱讀商品使用說明。
- (二) 消費者進行產品消費之前，應充分蒐集相關資訊，特別是



服務類產品，以瞭解該產品是否符合自身需求，避免後續不必要的消費糾紛。

(三) 善用公私部門消費者權益保護和通報的機制與平台。

#### 四、對產業者的建議

(一) 積極參與公私部門消費安全機制與平台。

(二) 落實業者資訊揭露之義務，在相關法規中訂定業者對瑕疵產品通報的義務，以防止業者知而不報，而使危險產品繼續在市場上流通。

(三) 加強上市前的品質控管，降低產品發生消費安全事件的風險，一方面透過認證控管產品本身的內含與品質；另一方面為透過商品履歷控管產品的交易。

(四) 應於產品使用說明書中明確標示使用說明及警告標示。

(五) 加強業者對召回義務之認知，投保產品召回保險，以分擔風險。

(五) 輔導業者開發消費安全導向產品，以創造高附加價值之新產品。

總結而言，本文建議消保主管機關及各事業主管機關短期內盡速參考美國和歐盟的作法，建立消費者單一申訴窗口及各事業主管單位消費安全事故通報體系，提升我國消費安全法令與執行機制。其次，建議廣泛建構合理有效之標準檢驗流程及產銷履歷制度，保障消費公平及優質國產品與進口品合理競爭的發展環境。中長期目標則為輔導我國業者開發消費安全導向的產品，創造高附加價值之新產品，並建構包含政府單位、民間消保團體、消費者及業者的全面性消費安全的環境與機制，促進我國產業升級，並維護國民消費安全福祉與利益。

## 參考文獻

- 1.中華民國消費者文教基金會（2003～2005），消費者報導，第273～296期。
- 2.左峻德（2003），我國消費商品事故資訊蒐集、分析及召回體制試行計畫報告，台灣經濟研究院。
- 3.江福松、孫金華（2006），消費安全與產業發展，行政院經濟建設委員會研究計畫報告，（95）058.114，ISBN 978-986-00-8719-2。
- 4.Buzby, J., Roberts, T., Jordan Lin, C.-T., & MacDonald, J. M. (1996), Bacterial foodborne disease: Medical costs & productivity losses. USDA-ERS Agricultural Economic Report 741.
- 5.European Commission (2005), Annual Report on the operation of the Rapid Alert System for non-food consumer products (RAPEX), Health and Consumer Protection Directorate-General.
- 6.European Commission (2005), The Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF), Annual Report 2005, Health and Consumer Protection Directorate-General.
- 7.Mead, P., Slutsker, L., Dietz, V., McCaig, L., Bresee, J., Shapiro, C., Griffin, P., & Taixe, R. (1999), Food-related illness and death in the United States. *Emerging Infectious Diseases*, 5: 607-625.
- 8.Skees, Botts and Zeuli (2001), The potential for recall insurance to improve food safety, *International Food and Agribusiness Management Review*, 4: 99-111.
- 9.United States Government Accountability Office (2004), Food Safety-USDA and FDA Need to Better Ensure Prompt and Complete Recalls of Potentially Unsafe Food, Report to Congressional Requesters.



- 
10. 中華民國行政院消費者保護委員會 (2006) , <http://www.cpc.gov.tw/> 。
  11. 中華民國行政院衛生署食品資訊網 (2006) , [http://food.doh.gov.tw/chinese/focus/focus\\_3-1.htm](http://food.doh.gov.tw/chinese/focus/focus_3-1.htm) 。
  12. 中華民國消費者文教基金會 (2006) <http://www.consumers.org.tw/> 。
  13. Your Online Resource for Recalls (2006) <http://www.recalls.gov/> 。
  14. 財團法人車輛研究測試中心車輛安全資訊網 (2006) , <http://www.car-safety.org.tw/> 。